УДК 336. 1:352

Гончар Г.П.

к.е.н., доцент кафедри фінансів та банківської справи

Чортківський навчально-науковий інститут підприємництва і бізнесу,

Тернопільський національний економічний університет

**ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ ФІНАНСАМИ**

H.P. Honchar

Ph.D in Economics, Associate Professor of Department of Finance and Banking   
Chortkivskiy Educational and Research Institute for

Entrepreneurship and Business   
Ternopil National Economic University

**MAIN AREAS ENSURE EFFECTIVE MANAGEMENT MUNICIPAL FINANCE**

**Постановка проблеми**. Останнім часом у всьому світі була усвідомлена роль місцевого самоврядування як близькому громадянам владної інстанції. Цьому могло сприяти те, що багато завдань центральних органів влади і управління з плином часу або взагалі втратили свою актуальність у зв’язку з етапом економічного розвитку або стали заперечуватися громадянським суспільством. Поряд з даною тенденцією повсюдно спостерігається активізація зусиль за велику децентралізацію влади і активізацію конкуренції – як між приватним і громадським секторами, так і всередині останнього (конкуренція локальних територій).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування та використання муніципальних фінансів перебувають у центрі уваги багатьох науковців, таких як О. Василик [1], Васильєва Н. [2], Н. Виговська [3], С. Гутаріна [4], Ю. Каспрук [5],О. Кириленко [6], К. Павлюк [1], О. Сунцова [8], С. Юрій [9] та ін. Багато уваги у їх наукових здобутках приділяється проблемам формування доходів місцевих бюджетів, зміцненню податкового потенціалу регіонів, механізмам розрахунку міжбюджетних трансфертів тощо. Проте сьогодні вирішення проблем забезпечення потреб муніципальних фінансів ще не достатньо досліджені й потребують особливої уваги з боку науковців.

**Постановка завдання.** Проблеми формування та використання муніципальних фінансів обумовлені також недостатньою опрацюванням концептуальних підходів до визначення змісту інституту місцевого самоврядування у сучасній України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Термін «місцеве самоврядування» розглядається в науковому середовищі з різних позицій, проте можна виділити три основні: це – основа конституційного ладу, що реалізує свободи і обов’язки громадян у державі; це – право населення на самостійне вирішення питань місцевого значення; це – законодавчо оформлена форма народовладдя. У багатьох дослідженнях відзначається, що природа місцевого самоврядування двоїста: з одного боку, воно має державно-громадську основу, з іншого – є формою публічної влади.

Місцеве самоврядування має автономність, незалежність у вирішенні власних проблем, його суб’єктом є територіальне співтовариство. Особливість місцевого самоврядування – реалізація місцевих інтересів, потреб і вирішення проблем. Таким чином, муніципальні фінанси повинні забезпечувати тягар громадських справ, які мають локально-територіальний характер в процесі здійснення своєї діяльності населення [6, c.89].

Розкриття змісту місцевого самоврядування дозволяє обґрунтувати систему забезпечення їх діяльності на території з позиції достатньої фінансової основи (рис.1).

Особливістю бюджетної системи України є перевищення видатків територіальних бюджетів над їх доходами, така ж сама ситуація у державному бюджеті.

Масштаб організації муніципальних фінансів визначає концепція оптимального розміру муніципального утворення: оптимальний розмір населеного пункту буде спрямовуватись в напрямку великих утворень. Витрати агломерацій і витрати незадоволених потреб, як правило, послідовно зростають із зростанням розмірів населеного пункту. Вартість більшості суспільних благ визначається на основі чисельності населення, причому кількість муніципалітетів, виходячи з цього, має бути скорочено.

Напрями

Уточнення та доповнення витратні зобов’язання місцевого самоуправління

Закріплення частини місцевих та державних податків

Регіональні форми міждержавного вирівнювання та співфінансування

Розмежування об’єктів державного та муніципального майна

Муніципальні фінанси

Створення умов для підприємницької діяльності в муніципальному утворенні

Створення умов для зросту доходів населення

Оптимізація витрат муніципального бюджетного сектору

Сприяння забезпечення населення муніципальними послугами

Напрями

Сприяння забезпечення населення муніципальними послугами

Напрями

Фінансове регулювання на території регіону

**Рис. 1. Напрями забезпечення ефективного управління муніципальними фінансами**

Взагалі муніципальна фінансова політика має велике значення для макроекономічного зростання навіть у тому випадку, якщо місцева влада не проводить ніякої свідомої політики сприяння зростанню економіки. Місцеві влади здійснюють дві третини інвестицій суспільного сектора економіки. Значна частина цих інвестицій вкладається безпосередньо у виробничу чи житлову інфраструктуру, що має важливе значення, як для підприємств, так і для працюючого там персоналу.

У цьому зв’язку муніципальна інфраструктура – важливий фактор для всієї національної економіки, в тому сенсі, що вона сприяє активізації регіонального економічного зростання. Таким чином, у муніципалітетів і районів існує достатньо можливостей сприяти економічному зростанню, орієнтуючи місцеву інфраструктуру на потреби організацій та працівників. Природно, можливо це лише в тому випадку, якщо в їх розпорядженні знаходяться досить компетенцій і фінансових ресурсів.

Таким чином, інвестиційні витрати звичайно повинні бути присутніми в загальній структурі витрат місцевої влади, але їх величина залежить від потреб муніципального утворення і не завжди в якості джерела місцевий бюджет.

Найбільш представленими в сучасних наукових працях присвячених фінансам муніципальних утворень є дві точки зору. По-перше, виходячи з теорії і практики публічних фінансів при ринкової організації економічної діяльності під муніципальними фінансами розуміється система економічних відносин, за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється національний дохід, призначений на соціальний і економічний розвиток муніципальних утворень. Одночасно – це сукупність грошових коштів, що формуються і використовуваних для вирішення питань місцевого значення. Вони складають частину державних фінансів, але забезпечують заходи, пов’язані з соціально-культурним та житлово-комунальним обслуговуванням населення. Вони включають в себе кошти місцевого бюджету, цільових фондів, муніципальні цінні папери, муніципальні запозичення, інші фінансові кошти, що залучаються для вирішення питань місцевого значення. Розпорядниками їх виступають органи місцевого самоврядування [1; 10].

Інша точка зору трактує фінанси муніципальних утворень як частина грошових відносин з приводу розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, який в установленому порядку акумулюється у органів місцевого самоврядування для покриття витрат, необхідних для виконання муніципалітетом своїх функцій [4].

Вони співвідносяться з державними, як частина і ціле, так як мають більш вузьку сферу перерозподільних відносин. Частина теорій пов’язує фінанси муніципальних утворень з демократичними методами управління територією. У багатьох країнах обов’язковим компонентом демократичного державного ладу є місцеве самоврядування. Для виконання функцій, покладених на територіальні представницькі та виконавчі органи, вони наділяються майновими і фінансово-бюджетними правами. Таким чином, більшість сучасних вчених вважають що, муніципальні фінанси являють собою систему економічних відносин, за допомогою якої розподіляється і перерозподіляється частина вартості валового внутрішнього продукту на самостійний розвиток територій.

В останні десятиліття у багатьох державах спостерігається регіоналізація економічних і соціальних процесів. Тому роль муніципальних фінансів посилюється, а сфера їх використання розширюється. Муніципальні фінанси часто асоціюються з територіальними. За допомогою територіальних фінансів держава здійснює вирівнювання рівнів економічного і соціального розвитку територій, які в результаті історичних, географічних, військових та інших умов відстали у своєму розвитку від інших районів країни. Для подолання такої відсталості розробляються територіальні програми. Відповідно до розподільної функцією територіальних фінансів вони активно використовуються і для регулювання відтворювального процесу та діяльності суб’єктів господарювання. Функції муніципальних фінансів проявляються при здійсненні територіальними органами влади фінансово-бюджетної політики. Виконання територіальними органами влади покладених на них функцій пов’язано з наявністю у них необхідних фінансових ресурсів, а це, вимагає концентрації в їхніх бюджетах частини грошових коштів, створюваних на території. У ході мобілізації цих коштів до бюджетів та їх використання, виникають фінансові відносини між адміністраціями, платниками податків та одержувачами бюджетних асигнувань [**7**].

Часто за економічним змістом і соціальному призначенню до місцевих фінансів відносять кошти суб’єктів господарювання, муніципальний кредит і фінансові кошти домогосподарств. У перший компонент включаються кошти муніципальних підприємств і установ, результати фінансової діяльності яких є власністю територіальних органів, а також фінансові кошти організацій інших форм власності, що використовуються ними для фінансування соціально-культурних і житлово-комунальних об’єктів. Тому іноді, в загальному обсязі місцевих фінансів превалюють кошти підприємств, що направляються на задоволення потреб населення конкретної території. Інший компонент фінансів муніципальних утворень – муніципальний кредит, тобто, кошти, отримані або надані муніципальними утвореннями юридичним і фізичним особи. Нарешті, складовою частиною фінансів території є фінансові ресурси, створювані в результаті діяльності населення в рамках домашнього господарства. Таким чином, дані фінанси можуть включають два блоки: централізовані фінанси (бюджетні) і децентралізовані фінанси (кошти підприємств і населення, кредитні ресурси територій та інше).

Управління бюджетуванням муніципального утворення передбачає, що основою місцевих фінансів виступає місцевий бюджет, який слід характеризувати комплексно через ряд ознак: територіальний, правовий, економічний (компонент муніципальної власності, елемент саморозвитку території), фінансовий, плановий та інші. Таким чином, можна зробити висновок, що бюджетні відносини на рівні муніципального утворення – це фінансові відносини між підприємствами, населенням і місцевим самоврядуванням, пов’язані з формуванням і використанням фонду грошових коштів, призначеного для спільного споживання місцевим співтовариством [3, c.93].

В умовах реалізації переходу бюджетного сектора на бюджетування за результатами, бюджетний менеджмент – це система програмно-цільового управління бюджетами різних рівнів за допомогою бюджетного механізму з метою оптимізації доходів і витрат бюджету для забезпечення ефективного вирішення завдань соціально-економічного розвитку території.

Сам бюджетний менеджмент може носити обов’язковий і факультативний характер, залежатиме від статусу муніципалітету, економічної спеціалізації території і інших найважливіших чинників.

Незважаючи на різноманіття теоретичних підходів до природи і особливостей фінансів муніципальних утворень в особі місцевих бюджетів, а також інших фінансових коштів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, економічна наука не розкриває методологію застосування комплексного аналізу щодо особливостей їх функціонування в муніципальних утвореннях з різним статусом і з певною економічною спеціалізацією. Також не достатньо висвітлені у дослідженнях результати реформування муніципальних фінансів України, не розроблений механізм взаємозв’язку бюджетного та соціально-економічного планування на місцевому рівні. Виходячи з представлених трактувань, враховуючи реалії подальшої трансформації бюджетного пристрою, вважаємо, що здійснені економічною наукою подання повинні бути конкретизовані і доповнені новими складовими.

Основним принципом розмежування бюджетних повноважень між публічно-правовими утвореннями різного рівня прийнято вважати згаданий вище принцип субсидіарності або ефективного доповнення. Відповідно до нього бюджетна система будується знизу вгору і за місцевим рівнем влади закріплюється максимум функцій, з якими він в змозі впоратися самостійно.

Оскільки цей рівень влади знаходиться ближче до споживача, можна вважати, що послуги населенню будуть надаватися більш ефективно. Другим важливим принципом розмежування повноважень є принцип соціальної справедливості, який передбачає, що всім мешканцям держави надається деякий набір бюджетних благ за єдиними стандартами. Знову ж, виходячи з того, що місцевий уряд знаходиться ближче до населення, воно отримує можливість приймати більш самостійні рішення, як з формування податкової бази місцевих фінансів, так і щодо формування набору наданих послуг, що не може не призвести до зростання добробуту місцевого населення.

Комплексний аналіз теоретичних підходів до змісту фінансів муніципальних утворень дозволяє вказати, що основними джерелами їх формування, виходячи з принципу фінансової автономії, виступають: компенсаційні (комунальні) платежі (платежі у вигляді фактичної компенсації витрат для користувачів муніципальних послуг); податки і збори (індивідуально безоплатні або оплатне обов’язкові платежі); муніципальний кредит (позикові кошти); міжбюджетні трансферти (безоплатні безповоротні перерахування з інших бюджетів у вигляді фінансової підтримки).

Безумовно, найважливішим джерелом доходів для місцевого самоврядування є податки. У макроекономіці існує кілька варіантів закріплення податкових компетенцій за субнаціональними рівнями (регіональним і муніципальним). Говорячи про податкову компетенції, можна виділити три її складові: право законотворчості: право вводити і скасовувати податки – податкова ініціатива; право визначати порядок обчислення податку – право на отримання доходів від надходжень з податку; право здійснення збору податкових надходжень.

Цілком очевидно, що існуючі на сьогоднішній день власні доходи у вигляді місцевих податків можуть забезпечити лише невелику частину фінансових коштів муніципальних бюджетів, необхідних для вирішення питань місцевого значення. Основна ж частина грошових коштів змушена надходити через систему відрахувань від місцевих податків (на пряму і приховано – через трансферти) - приблизно 3/4 доходів місцевих бюджетів.

З цього приводу в науковому середовищі та державному управлінні склалося дві точки зору: частина економістів вважає, що проблеми місцевих бюджетів можна вирішити лише шляхом розширення переліку податків, закріплених за ними на постійній основі, тобто, діючи за принципом «один податок – один бюджет». Інші, навпаки впевнені, що без регулюючих податкових доходів в Україні не обійтися. На їх думку, пояснюється це тим, що умови розвитку регіонів істотно розрізняються, а, значить, будуть відрізнятися і доходи регіональних, місцевих бюджетів.

**Висновки та подальші дослідження**. В Україні на сучасному етапі доходи бюджетів значної частини муніципалітетів недостатньо забезпечені власними фінансовими ресурсами, необхідними для модернізації інфраструктури, вирішення завдань соціально-економічного розвитку. Тому, на нашу думку, в цих умовах відмова від позик рівносильна відмові від прискорення свого соціально-економічного розвитку.

Функціонування інституту муніципального кредитування можливе через: залучення коштів населення під будівництво інфраструктури (житло, дитячі садки, ін.) під векселі, муніципальні облігації; створення боргових агентств, діяльність яких висвітлюється у ряді наукових публікацій.

**Література**

1. Василик О. Д. Бюджетна система України: підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
2. Васильєва Н. Підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів / Н. Васильєва // Управління сучасним містом. – 2013. – №1-3. – С. 171-179.
3. Виговська Н. Г.Місцеві фінанси як основа розвитку системи горізонтального бюджетного регулювання /Н. Г. Виговська    // Економічний вісник Донбасу : Науковий журнал.  2013.  № 1. – С. 92-96.
4. Гутаріна С.О. Місцеві фінанси: сучасний стан та перспективи розвитку / С.О. Гутаріна // Культура народов Причерноморья. – 2007. – № 121. – С. 35-36.
5. Каспрук Ю. В. Вплив ресурсів місцевого бюджету на темпи економічного зростання області / Ю. В. Каспрук // Регіональна економіка. – 2012. – №4. – С. 38-44
6. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навч. посібник / О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
7. **Ніколаєва О. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе. – К. : ЦУЛ, 2013. – Книга. – 354 с.**
8. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посібник. / О. О. Сунцова. – К.: ЦУЛ, 2010. – 488 с.
9. Фінанси: підручник / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
10. Харченко В. А. Бюджет и его влияние на реализацию программы социально-экономического развития региона / В. А. Харченко // Економіка. Фінанси. Право. – 2011. – №2. – С. 9-13.

**References**

1. Vasylyk, O. D., Pavlyuk, K. V. (2004), *Byudzhetna systema Ukrayiny* [Budgetary system of Ukraine], Tsentr navchalʹnoyi literatury, Kyiv, Ukraine, 544 p.
2. Vasylʹyeva, N. (2013), Pidvyshchennya sotsialʹnoyi spryamovanosti mistsevykh byudzhetiv, *Upravlinnya suchasnym mistom*, no. 1-3, pp.171-179.
3. Vyhovsʹka, N. H. (2013), Mistsevi finansy yak osnova rozvytku systemy horizontalʹnoho byudzhetnoho rehulyuvannya , *Ekonomichnyy visnyk Donbasu*, no 1, pp. 92-96
4. Hutarina, S.O. (2007), Mistsevi finansy: suchasnyy stan ta perspektyvy rozvytku, *Kulʹtura narodov Prychernomorʹya*, no. 121, pp. 35-36.
5. Kaspruk, YU. V. (2012), Vplyv resursiv mistsevoho byudzhetu na tempy ekonomichnoho zrostannya oblasti, *Rehionalʹna ekonomika*, no. 4. pp. 38-44
6. Kyrylenko, O. P. (2006), *Mistsevi finansy* [Local Finance], Znannya, Kyiv, Ukraine, 677 p.
7. Nikolayeva, O. M., Mahlaperidze, A. S. (2013), *Mistsevi finansy* [Local Finance], TSUL, Knyha, Kyiv, Ukraine, 354 p.
8. Suntsova, O. O. (2010), *Mistsevi finansy* [Local Finance], TSUL, Kyiv, Ukraine, 488 p.
9. Yuriy, S.I., Fedosov, V.M. (2008), *Finansy* [Finance:], Znannya, Kyiv, Ukraine, 611 p.
10. Kharchenko, V. A. (2011), Byudzhet y eho vlyyanye na realyzatsyyu prohrammy sotsyalʹno-ékonomycheskoho razvytyya rehyona, *Ekonomika. Finansy. Pravo.*, no. 2, pp. 9-13

**Анотація**

***Мета –*** визначення основних напрямів забезпечення ефективного управління муніципальними фінансами.

***Методика дослідження*** У статті були використані загальнонаукові та спеціальні методи: абстрактно-логічний (теоретичні узагальнення, критичний аналіз публікацій, формулювання висновків і пропозицій); методи системно-структурного аналізу (під час дослідження системи забезпечення діяльності муніципальних фінансів на території з позиції достатньої фінансової основи, формування концепцій, оцінки наукових розробок та пропозицій провідних учених);діалектичний метод (пізнання «місцеве самоврядування» філософська основа дослідження)

***Результати дослідження.*** Визначено, що доходи бюджетів значної частини муніципалітетів недостатньо забезпечені власними фінансовими ресурсами, необхідними для модернізації інфраструктури, вирішення завдань соціально-економічного розвитку. Тому, на нашу думку, в цих умовах відмова від позик рівносильна відмові від прискорення свого соціально-економічного розвитку.

***Наукова новизна.*** Обґрунтовано, що функціонування інституту муніципального кредитування можливе через: залучення коштів населення під будівництво інфраструктури (житло, дитячі садки, ін.) під векселі, муніципальні облігації; створення боргових агентств, що в подальшому буде сприяти муніципалітетам і районам економічному зростанню, орієнтуючи місцеву інфраструктуру на потреби організацій та працівників.

***Практична значущість*** полягає у можливості використання теоретичних і практичних результатів при формуванні стратегічних і програмних документах місцевого самоврядування в Україні, у практичній діяльності вирішення проблем забезпечення потреб муніципальних фінансів.

**Ключові слова** муніципальні фінанси, муніципальні утворення, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, механізм ефективного управління муніципальними фінансами.